

aiheuttamia ongelmia ihmisarvoisen elämän hyväksi. Toimipa tieteën, taiteen tai yhteiskunnallisen aktivismin kentällä kyse on tulkinnallisten resurssien lisäämisestä, jotta ajattelu- ja toimintakyvyt voivat laajeta.

* * *

Juha Suoranta on onnistunut kokoamaan olennaisia juonteita yhteiskunnallisesti radikaalista ajattelusta. Sujuvasti tekijä ikään kuin ui ajattelijan tekstistä tai toiminnasta toiseen, enimmäkseen viihtyen niissä vaikka vain piipahtaenkin. Toistuvasti tekijä tähdentää radikaalin kasvatuksen koostuvan monista erilaisista virtauksista, joille hän antaa tilaa ja pysyttelee itse enimmäkseen ”sivussa” ja näin

pikemminkin avaa kuin sulkee tilan muilta valinnoilta. Niinpä on helppo ehdottaa esiteltyihin virtauksiin täydennystä koskien luontosuhdetta ja ympäristöky symyksiä, ekofilosofiaa ja vaihtoehtoista taloustiedettä sekä feminististä kirjallisuutta ja yhteisötaidetta, myös kotimaisena ajatteluna ja toimintana.

Lukukokemuksena *Radikaali kasvat*us herätti minussa hämmennystä, iloa ja ahdistusta sekä toivoakin. Hämmennys syntyi runsauden sarven sulattelusta. Iloa tuottivat historian taju ja sen kannatteleva nykyilmiöiden erittely. Ahdistavaa on miettiä, mihin kaikkeen valinnoillaan itse on osallinen ja miten vähän kykenen toisin tekemiseen. Toiveikkuutta herättävät se merki-

tyksellisyys ja elämänilo, jotka syntyvät todellisuuksien tutkimisesta ja muuttamisesta.

Teoksen alussa kysytään: kuka yhteiskunnassa kasvattaa ja ketä? Sitä lukija saa pohtia toisenkin kerran tunnustellessaan meneillään olevaa markkinakurin johtamaa uudelleen kasvatuksen aaltoa, joka koskee kaikenikäisiä.

Teos vahvistaa osaltaan painetta ideologiakriittiseen poliittiseen keskusteluun inhimillisen arvokkuuden perspektiiveistä. Matti Pikkujämsän raikas kansi ja tekstin vilpittömyys ovat samaa paria. Värikkyys ja moniulotteisuus luonnehtivat kumpaakin, kohtuullisen selkeästi, valo ja varjo ovat vieretysten.

Ehkäisevän sosiaalipolitiikan uusi avaus

JARKKO ESKOLA

Marja Pajukosken ehkäisevän sosiaalipolitiikan velvoittavuutta kunnissa koskeva väitöskirja on esitetty oikeustieteellisenä tutkimuksena Tampereen yliopiston kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnassa joulukuussa 2006. Oikeustieteen kandidaatti Marja Pajukoski on yksi harvoista Stakesissa työssä olevista juristeista. Hänen väitöskirjansa on samalla ensimmäinen kattava kartoitust siitä, minkälaista sitovaa ja ohjaavaa lainsäädäntöä ja muuta ohjeistusta on tällä hetkellä voimassa ja velvoittamassa kunnallisia päätöksentekijöitä ehkäisevän sosiaalipolitiikan alalla. Tämä kartoitust on samalla tutki-

muksen tärkeä tuotos. Sen onnistuminen on edellyttänyt ehkäisevän sosiaalipolitiikan käsitteen määrittelyä. Tämän käsitteen hahmottaminen ja määrittely on ollut samalla matka sosiaalipolitiikan historiaan ja eri aikakausien lainlaajitusten käsitte maailmaan.

Pajukoski on väitöskirjallaan avannut uuden luvun ehkäisevän sosiaalipolitiikan hahmottamiseen, sen kattavuuden ymmärtämiseen ja sitä koskevan lainsäädännön toimeenpanon toteuttamiseen, tehostamiseen ja siten kansalaisten hyvinvoinnin ulottuvuuden vahvistamiseen.

Marja Pajukoski
Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä
Helsinki: Edita, 2006
353 s.

* * *

Näkökulmani seuraavassa on painotetusti lääkärin, terveyspolitiikon mutta myös hallintovirkamiehen, joka oli vuosina 1991–2002 sosiaali- ja terveysministeriön ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan osaston

osastopäällikkönä sen ajan, kun osasto oli olemassa. Tässä ominaisuudessa jouduin myös vastuuseen siitä toimialasta, joka määriteltiin osaston tehtäväksi. Jo osaston nimenkin perusteella ehkäisevä sosiaalipolitiikka oli sen toinen päätehtävä. Väitöskirjan juuret ovatkin tuon päätehtävän hahmottamisen vaikeudessa.

Osaston henkilöstöä valittaessa ei silloisesta lopetettavasta sosiaali- ja terveyshallituksesta, sosiaali- ja lääkintöhallituksen perillisestä, tai ministeriön muilta osastoilta löytynyt ainuttakaan virkamiestä, joka olisi kokenut omaavansa ehkäisevän sosiaalipolitiikan osaamista. Kaikki ilmoittivat osaamisensa olevan ensisijaisesti palvelujen kehittämiseen kohdentuvaa. Tie-deyhteisöön kohdentuva harvointi ei tuottanut yhtään parempaa tulosta. Kiinnostus sosiaalipoliittiseen vastuunottoon puuttui. Lähtökohdat ehkäisevän sosiaalipolitiikan osalta olivat niukat. Marja Pajukoski liittyi ehkäisevän sosiaalipolitiikan perusteita hahmottavaan työryhmään ja toimi sen sihteerinä 1990-luvun alkupuolella.

Väitöskirjan tutkimuksen taustaa luotaavassa osassa todetaan, että vaivahoidon ja köyhäinhoitoa koskevien säädösten antoon jo vuonna 1879 liittyi myös sosiaalipolitiikan ja -huollon varhaisin velvoite kunnan yleisestä velvollisuudesta estää asukkaidensa toimeentulon vaikeutumista ja huollon tarpeen syntymistä. Vuoden 1883 irtolaislailla työtön tuli huollollisen avustuksen piiriin, mutta irtolainen jäi edelleen sen ulkopuolelle. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan taustat ovat siten jo varhaisissa sosiaalisten ongelmien ratkaisuyrityksissä. Ratkaisuyrityk-

set kuitenkin henkilöitiin ja yksilöitiin, ja varsinaisiin sosiaaliin ongelmiin yhteiskuntapolitiittisessa mielessä ei puututtu eikä ilmeisesti aiottukaan sen ajan yhteiskunnassa puuttua.

Terveystienhuollon puolella sen sijaan ongelmat nähtiin laajemmin. Rokotuksen keksiminen jo 1700- ja 1800-luvun taitteessa avasi mahdollisuudet joidenkin laajojen tautiepidemioiden rajoittamiseen ja ehkäisyyn. Havainnot juomaveden kautta leviävien tautien ehkäisemisestä 1800-luvun puolivälin jälkeen loivat edellytykset veden kautta leviävien tartuntojen torjunnalle. Vuoden 1879 terveydenhoitoasetuksella laajennettiinkin terveysperusteista ehkäisevää toimintaa merkittävästi. Ehkäisevä terveyspolitiikka saikin jo varhain legitiimin aseman ja arvostuksen ja sen mukana kansanterveystieteellisen tutkimuksen tuen ja yhtenäisen kansainvälisen aseman ja vahvan kansainvälisen yhteistyön turvakseen ja vahvuudekseen. ”Taudit eivät rajoja tunne” yhdisti ehkäisevää terveyspolitiikkaa. Miksi ei sosiaalipolitiikka saanut osakseen vastaavaa yhteistyön ja rajat ylittävää verkostoa ja tukea? Vastaava kehitys ehkäisevän sosiaalipolitiikan puolella viivästyikin suuresti ja sai kantavuutta vasta YK-järjestelmän tukemana toisen maailmansodan jälkeen.

* * *

Pajukosken väitöskirjassa oli tutkimustyön pohjaksi ensin määriteltävä ja sovittava ehkäisevän sosiaalipolitiikan käsite. Se ei, tutkijan mukaan, ollut löydetävissä aiemmasta sosiaalipolitiikan kirjallisuudesta, mikä osoittaa selvästi tutkimuksen ja tietopohjan niukkuutta. Käsitelmä-rittelyssä tutkija päätyy seuraa-

vanlaiseen lopputuotokseen, jossa käsite määritellään tavoitteen, tehtävän ja toiminnan kautta:

”Ehkäisevä sosiaalipolitiikka on julkisen vallan vastuulla oleva sosiaalipolitiikan osa-alue, jonka tehtävänä on hyvinvointia uhkaavien riskien syntymisen ja toteutumisen estäminen ja ongelmien laajenemisen ehkäiseminen yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueilla tavoitteena elämäntienhallinta. Ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa toteutetaan toiminnalla, jolla varaudutaan tähän tehtävään. Varautuminen käsittää sosiaalisten riskien tai ongelmien syntymisen ja laajenemisen ennakoinnin, niiden toteutumisen estämistä ja ehkäisemistä koskevan suunnittelun, resursoinnin sekä toimenpiteet tehtävän suorittamiseksi ohjelmallisella, kontekstuaalisella ja päätöksenteon tasolla.”

Käsite avaa lavean toimintakentän kunnalliselle ehkäisevälle sosiaalipolitiikalle. Tutkija käyttää voimassa olevan lainsäädännön kartoituksessaan apunaan Finflex-tietokantaa, josta käsitelmäärittelyn avainsanoilla voidaan ehkäisevän sosiaalipolitiikan lainsäädäntö parhaiten saada näkyviin. Tausta-aineisto käsittää lisäksi valtioneuvoston sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaamista koskevat päätökset sekä keskeisten toimintaa ohjanneiden keskusvirastojen yleis- ja ohjekirjeet.

Tämän laajan aineiston sisällyttäminen osaksi väitöskirjaa on kirjan oppimateriaalina käytön sekä kunnallisen monitoimielimen toiminnan suunnittelun ja sen toiminnan kattavuuden kannalta arvokasta ja tärkeää. Väitöstilaisuudessa vastaväittäjä kritisoi tätä kirjan osaa katsoen sen tarpeettomaksi ja raskaaksi teoksen tieteellisen annin kan-

nalta. Käytännön sosiaalipolitiikan soveltaja voi olla vain kiitollinen tutkijan viisaudesta ja itsepäisyydestä säilyttää lainsäädännön läpikäynti osana teostaan. Sitä tietoa ei aiemmin ole ollut yhtenäisenä käytettävissä. Tällaisena teos voi toimia ja sen tulisi toimia sekä valtion että kunnallisen tason ehkäisevän sosiaalipolitiikan suunnannäyttäjänä ja sen käytännön toimenpiteiden soveltamisen ohjaajana.

Väittelijä totesi lectio praecursoriassaan, että tutkimustulosten perusteella kuntia velvoittava preventiivinen lainsäädäntö voidaan jakaa neljään ryhmään:

1. Suojelun periaatteen alaan kuuluvat pääosin terveysvaaran tai -haitan torjumista koskevat säännökset.

2. Se lainsäädäntö, jolla pyritään estämään riskien toteutumisesta seuraava jonkin väestöryhmän eksklusio, syrjäytyminen.

3. Ne säännökset, joihin sisältyvät yksilöriskien ehkäiseminen ja sitä ilmentävä syrjäytyminen ehkäiseminen.

4. Ne säännökset, jotka koskevat mm. toimeentuloon, taloudelliseen asemaan ja työttömyyteen kohdistuvia preventiivisiä, kaikkiin yksilöihin yhdenvertaisesti kohdistuvia toimenpiteitä.

Preventiota, ehkäisyä, koskevat säännökset ovat lisääntyvässä määrin ilmaantuneet lainsäädäntöömme vasta 1970-luvulta lähtien, ensin yleisluonteisina ja myöhemmin selkeämmin ja spesifisemmin määräävinä. Terveyspolitiikan puoli on ollut selkeäs-

ti suuntaa antavana, mutta myös sosiaalipuolen säännöstö on laajentunut.

Tarkastellessaan voimassa olevan lainsäädännön toteutumista tutkija toteaa, että kunnan rooli ja sen preventiivisten toimenpiteiden käytännön soveltaminen ovat olennaisesti riippuvaisia siitä, miten tulkitaan sääntelyn velvoittavuutta ja sen toteuttamistapaa. Oikeuskäytännöt ja -tulkinnat eri säännösten velvoittavuudesta ovat vähäisiä ja osin puuttuvia. Tämä kuvaa ehkäisevään sosiaalipolitiikkaan kohdistuneen mielenkiinnon vähäisyyttä ja tutkimustradition niukkuutta sekä sosiaalipolitiikan että oikeushallinnon puolella. Onkin kysyttävä, eikö tämä tutkimuksen niukkuus ja mielenkiinnon puute ole vakava haaste sosiaalipolitiikan, kunnallishallinnon ja -oikeuden tutkijoille.

* * *

Kun hyvinvointivaltion rakenteet ovat jatkuvan keskustelun ja arvioinnin kohteena, on yllättävää, miten yksi sen toteuttamisen ja ylläpidon tärkeistä elementeistä voi jäädä tutkimuksen ja mielenkiinnon katveeseen. Ehkä tämä tarjoaa selityksen myös sille, miten yhteiskuntapolitiikan lyhytjännitteisyys ja sen herkkä ja läheinen poliittiseen ilmastoon sitoutuminen ilmenevät poliittisissa päätöksissä. Esimerkkinä voisi olla se, kuinka vuonna 2002 lyhytaikaisena sosiaali- ja terveysministerinä toiminut Osmo Soiniinvaara lopet-

ti ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan osaston silloisen kansliapäällikön esityksestä ja palautti ministeriön vanhoilliseen lähinnä sosiaali- ja terveyspalveluja vahvistavaan osastojakoon. Tämä tapahtui ajankohtana, jolloin hyvinvointipolitiikan taloutta sekä sosiaali- ja terveyspoliittista keskustelua yhä enemmän oli alkanut kiinnostaa sekä terveyden edistämisen että sosiaalisten ongelmien ehkäisyn huomattavat inhimilliset ja kansantaloudelliset edut. Suomi oli kansainvälisen kiinnostuksen kohteena innovatiivisen ministeriöhallinnon kehittelynsä vuoksi. Se ei kuitenkaan riittänyt pelastamaan ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan hallinnollista asemaa lyhytnäköisen sisäpoliittisen vallanjaon tieltä. Ehkäisevän terveys- ja sosiaalipolitiikan heikentäminen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden lähentymisen estäminen lienevät ne pitkään-
teisimmät sosiaalipoliittiset päätökset, jotka tässä yhteydessä tapahtuivat.

Marja Pajukosken tutkimus *Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä* voisi ehkä toimia sinä kimmokkeena ja päänavaajana, joka sekä valtion että kuntien tasolla konkreettisesti toisi hyvinvointimme tulevaisuuden ja preventiivisen toiminnan poliittiselle agendalle uskottavalla tavalla. Tähän sille on tilaus ja mahdollisuus.